

# Совет Безопасности

Distr.: General
14 May 2018
Russian
Original: English

## Защита гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта

### Доклад Генерального секретаря

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с просьбой, содержащейся в заявлении Председателя Совета Безопасности от 25 ноября 2015 года (S/PRST/2015/23). Он является также ответом на содержащуюся в резолюции 2286 (2016) Совета просьбу относительно представления отчетности по вопросам защиты медицинских учреждений в условиях вооруженного конфликта.

2. В моем предыдущем докладе (S/2017/414) было подчеркнуто, что наиболее эффективным способом защиты гражданских лиц является предотвращение возникновения, эскалации, продолжения и возобновления вооруженных конфликтов. Это остается моим важнейшим приоритетом. В этой связи диалог и всеохватный мирный процесс, которые направлены на урегулирование претензий сторон и которые позволяют выработать устойчивые решения, имеют исключительно важное значение в сочетании с долгосрочным комплексным подходом, призванным устранять коренные причины конфликтов и не допускать их эскалации и возобновления, обеспечивать поощрение прав человека и верховенство права и укреплять систему управления и институты.

3. В моем опубликованном в январе 2018 года докладе о миростроительстве и сохранении мира (A/72/707-S/2018/43) была предпринята попытка сформировать общее видение, механизмы и потенциал в рамках всей системы Организации Объединенных Наций в целях оказания поддержки государствам-членам в деле сохранения мира и создания жизнеспособных и процветающих государств в соответствии с их обязательством обеспечить, чтобы никто не был забыт. Я рассчитываю на сотрудничество с государствами-членами в деле выполнения вынесенных в докладе рекомендаций. В то же время в рамках Организации Объединенных Наций продолжается работа по созданию базы предотвращения, которая позволит системе с максимальной эффективностью использовать свои существующие инструменты и ресурсы в поддержку широкой повестки дня в области предотвращения и усиления ответственности за нарушения.

18-06625 (R) 160518 160518







4. В тех случаях, когда мы не в состоянии предотвратить или урегулировать конфликт, мы должны усиливать защиту гражданских лиц, принимая при этом меры, способствующие заложению основ будущего мира. В моем предыдущем докладе определены три приоритетные задачи в области защиты: упрочить соблюдение норм международного гуманитарного права и права в области прав человека и поощрять передовую практику сторон конфликта; обеспечивать защиту гуманитарных и медицинских миссий и уделять приоритетное внимание защите гражданских лиц в рамках миротворческих операций Организации Объединенных Наций; и предупреждать вынужденное перемещение населения и изыскивать долгосрочные решения проблемы беженцев и внутренне перемещенных лиц. В настоящем докладе проводится обзор хода выполнения этих первоочередных задач с особым акцентом на упрочении соблюдения норм международного права и поощрении передовой практики.

5. В разделе II ниже проводится обзор глобального положения дел в области защиты гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта за период с 1 января по 31 декабря 2017 года. В ней описывается состояние непрекращающегося ужаса и страданий, которое испытывают миллионы женщин, детей и мужчин в условиях всех конфликтов. Стало повседневной практикой убивать или калечить гражданских лиц, повреждать или уничтожать гражданские объекты в ходе целенаправленных или неизбирательных нападений, которые часто включают широкое применение оружия взрывного действия. Одни гражданские лица оказываются вынужденными покинуть свои дома и отправиться на произвол судьбы, а бесчисленное множество других пропадает без вести. Гуманитарный и медицинский персонал часто подвергается нападениям и погибает или же оказывается лишенным возможности предоставлять помощь тем, кто в ней нуждается. В то же время присущая конфликтам продовольственная нестабильность и опасность возникновения голода создают жизненную неопределенность для миллионов людей. Все это, а также уничтожение целых городов и некогда активных общин и социумов, которые являлись источником их жизненной силы, подрывают перспективы мира и стабильности и восстановления надежды и перспектив на будущее.

6. Положение дел с защитой гражданских лиц является безрадостным, и существует настоятельная необходимость принятия мер к его исправлению. Как отмечается разделе III ниже, ввиду того что в сферу конфликта втягивается все больше городов и он может затронуть десятки миллионов людей, чрезвычайно важное значение имеет обеспечение эффективного соблюдения норм международного гуманитарного права и права в области человека. Намеренные нападения на гражданских лиц или непредоставление им защиты нельзя оставлять без внимания. Совет Безопасности и государства-члены не могут позволить себе отречься от своих обязанностей перед лицом широкомасштабных нарушений и допустить, чтобы политические разногласия препятствовали или подрывали согласованные действия по пресечению и предупреждению нарушений. Просто ставки для гражданского населения — и для международного мира и безопасности —слишком высоки.

7. На этом фоне имеются проблески надежды. Во-первых, наблюдается все большее признание государствами-членами той важной роли, которую играет соблюдение норм международного гуманитарного права и права в области прав человека в их усилиях по прекращению и недопущению расширения и возобновления вооруженных конфликтов и по борьбе с терроризмом и предотвращению воинствующего экстремизма. Во-вторых, стороны конфликтов и государства-члены уже приняли или могут принять вновь практические меры по соблюдению и обеспечению соблюдения правовых норм и усилению защиты гражданских лиц.

8. С учетом вышеизложенного в разделе IV ниже рекомендуется, во-первых, чтобы государства-члены разработали национальные нормативные базы, устанавливающие четкие институциональные полномочия и обязанности в деле защиты гражданского населения; и, во-вторых, чтобы они поддерживали и поощряли активизацию усилий по проведению работы с негосударственными вооруженными формированиями, с тем чтобы добиться их участия в планах действий и разработке кодексов поведения, оперативных и других инструментов политики в целях обеспечения эффективной защиты и привлечения к ответственности. Такие действия явились бы важным шагом к эффективному соблюдению правовых норм и защите гражданских лиц. В то же время я признаю сохраняющуюся необходимость активизации информационно-пропагандистской работы и осуществления согласованных мер, призванных обеспечить привлечение к ответственности за серьезные нарушения.

# II Положение дел с защитой гражданских лиц

## A. Массовые гибель и ранение гражданских лиц и воздействие на гражданские объекты

9. Основную тяжесть вооруженных конфликтов в мире по-прежнему несет на себе гражданское население. В течение 2017 года десятки тысяч гражданских лиц — женщин, детей и мужчин — были убиты или получили ужасающие увечья, став жертвами преднамеренных или неизбирательных нападений сторон конфликтов, в частности в Афганистане, Демократической Республике Конго, Ираке, Йемене, Ливии, Мали, Нигерии, Сирийской Арабской Республике, Сомали, Украине, Центральноафриканской Республике и Южном Судане.

10. В 2017 году Организация Объединенных Наций зафиксировала гибель и ранение более 26 000 гражданских лиц в ходе нападений только в шести из вышеперечисленных конфликтных ситуаций: 10 000 человек в Афганистане, свыше 8000 человек в Ираке, порядка 2600 человек в Сомали и приблизительно такое же количество человек в Йемене. В Центральноафриканской Республике и Демократической Республике Конго в результате нападений было убито соответственно более 1100 и почти 2000 гражданских лиц. В сочетании с показаниями потерпевших и свидетелей и другими сообщениями данные об огромном количестве погибших и раненых среди гражданского населения вызывают глубокую обеспокоенность по поводу того, в какой степени стороны постоянно заботятся об ограждении гражданских лиц от последствий боевых действий, как того требуют нормы международного гуманитарного права. Невозможно переоценить важность акцентирования внимания на их обязанность и необходимость делать это.

11. Вопрос о воздействии конфликтов на гражданских лиц и гражданские объекты стоит особенно остро в тех случаях, когда боевые действия происходят в густонаселенных районах с применением оружия взрывного действия, имеющего большую зону поражения. Так, например, в Сирийской Арабской Республике удары с применением средств поражения взрывного действия воздушного и наземного базирования, по имеющимся сообщениям, унесли жизни и причинили ранения большому числу гражданских лиц в Алеппо, Дейр-эз-Зоре, Хомсе, Идлибе, Эр-Ракке и Риф-Димашке и уничтожили важнейшие объекты инфраструктуры, школы и больницы. Согласно данным, проверенным Организацией Объединенных Наций, в Ираке в период с октября 2016 по июль 2017 года во время операций по освобождению районов в мухафазе Найнава и г. Мосула в

результате артиллерийских обстрелов, воздушных ударов и нападений с применением самодельных взрывных устройств погибло и было ранено не менее 4200 гражданских лиц. По данным из других источников, потери среди гражданского населения были значительно выше. Боестолкновения повлекли за собой также массовое разрушение жилых домов и важнейших объектов инфраструктуры.

12. Применение самодельных взрывных устройств негосударственными вооруженными формированиями в Афганистане, Ливии, Мали, Нигерии, Сирийской Арабской Республике и Сомали также привело к значительному числу жертв среди гражданского населения. Так, например, в результате применения самодельных взрывных устройств в Афганистане в 2017 году было убито 624 и ранено 1232 мирных жителя. Глубокую озабоченность вызвали сообщения о применении в 2017 году кассетных боеприпасов в Сирийской Арабской Республике и Йемене. Меня ужасают также дополнительные сообщения о применении химического оружия в Сирийской Арабской Республике, что серьезно подрывает глобальный и долгосрочный режим запрещения такого оружия, а также убийство и ранение даже еще более безвинных мирных жителей. Такие сообщения должным быть должным образом расследованы. В случае подтверждения такого применения государства-члены должны изыскать соответствующие пути установления виновных и привлечения их к ответственности.

13. Как уже сообщалось (см. S/2018/250), в 2017 году продолжалось применение сексуального насилия в качестве тактики ведения войны, террора, пыток и репрессий, в том числе на основании фактической или предполагаемой этнической, религиозной, политической или клановой принадлежности жертв. Во многих случаях такое насилие приводило к вынужденному переселению и расселению подвергаемых ему общин, что имело пагубные последствия для социальной сплоченности. Эта тревожная тенденция является общей характерной особенностью целого ряда разноплановых в ином отношении конфликтов, в том числе в Демократической Республике Конго, Ираке, Мали, Мьянме, Нигерии, Сомали, Центральноафриканской Республике и Южном Судане. В таких случаях стратегический характер сексуального насилия в той или иной степени выражался в избирательности его применения к жертвам из конкретных этнических, религиозных и политических групп, что свидетельствует о наличии неочевидных проблем более широкого конфликта или кризиса, а в некоторых случаях — в прямо националистических или экстремистских идеологиях, проповедуемых совершающими насилие лицами. В подобных случаях сексуальное насилие в условиях конфликта служило выражением этнической ненависти или применялось как составная часть «этнических чисток» — зачастую в сочетании с надругательствами, совершаемыми на почве принадлежности или приверженности жертвы.

14. В 2017 году вооруженные конфликты продолжали непропорционально сказываться на детях и подтвердилось еще большее число серьезных нарушений, совершенных в отношении детей. Вооруженное насилие зачастую сводило на нет защиту, обеспечиваемую семьей и обществом, и влекло за собой сокращение традиционно безопасного пространства. Мальчики и девочки подвергались вербовке и использовались на вспомогательных ролях или в качестве комбатантов, в том числе в трансграничном масштабе, и активизация вербовки нередко сочеталась с ростом числа убитых и искалеченных. Нападения на школы и больницы, а также отказ в гуманитарном доступе не позволяли детям получать образование и пользоваться медицинскими услугами и жизненно необходимой гуманитарной помощью. Кроме того, дети подвергались похищениям — зачастую для целей насильственной вербовки, а также для изнасилования и совершения иных форм сексуального насилия в отношении детей. Обеспечение детям, пострадавшим от войны, возможности вновь обрести детство посредством учреждения на уровне

общин программ психосоциальной помощи и возобновления образования и профессионально-технической подготовки является важным фактором преодоления стигматизации, недопущения повторной вербовки и пресечения циклов насилия. Вместе с тем слишком большое количество детей не смогли воспользоваться такой поддержкой из-за нехватки финансирования. В этой связи исключительно важное значение имеет обеспечение предсказуемого и гибкого финансирования процессов реинтеграции за счет активизации сотрудничества между организациями по защите детей и финансовыми партнерами.

15. В 2017 году в ряде конфликтов, в том числе в Афганистане, Демократической Республике Конго, Йемене и Ливии, был отмечен рост беспокойства по поводу нападений на культовые объекты. В Афганистане Организация Объединенных Наций зарегистрировала 38 таких нападений с 202 погибшими и 297 ранеными, что втрое превышает число нападений, совершенных в 2016 году. В некоторых случаях, как представляется, совершались преднамеренные нападения на женщин — в том числе в двух мечетях в Кабуле в августе и октябре. В результате конфликтов в 2017 году по-прежнему имелись потери среди журналистов, которые, по имеющимся сообщениям, погибали и получали ранения и угрозы, в частности в Афганистане, Демократической Республике Конго, Ираке, Йемене, Ливии, Сирийской Арабской Республике и Сомали. Такие инциденты чреваты серьезными последствиями для независимого освещения событий, которое имеет важное значение для отражения человеческих страданий, что оказывает сдерживающее воздействие на воюющие стороны, и для оказания давления в пользу политических решений и привлечения виновных к ответственности.

## B. Вынужденное перемещение населения

16. Вынужденное перемещение населения являлось одной из определяющих характеристик конфликтов в 2017 году: на конец 2016 года в результате конфликтов и насилия переместилось порядка 65 млн человек, причем подавляющее большинство из — в пределах своих же стран. По состоянию на ноябрь 2017 года в Сирийской Арабской Республике насчитывалось 6,1 млн внутренне перемещенных лиц, включая 1,8 млн человек, перемещенных только за указанный год. Три миллиона человек в Йемене были вынуждены покинуть свои дома и, подобно перемещенным лицам в Сирийской Арабской Республике и других странах, испытывают значительные потребности в защите и помощи. В Украине имеется, по оценкам, 1,6 млн внутренне перемещенных лиц, причем у многих из них нет доступа к элементарным услугам.

17. Возобновление в 2017 году насилия в Центральноафриканской Республике повлекло за собой дополнительное внутреннее перемещение населения, затронувшее почти 700 000 человек, а свыше 500 000 человек бежали за границу — при численности населения в 4,7 млн человек. В Демократической Республике Конго более 2 млн человек в 2017 году были вынуждены переместиться внутри страны из-за насилия, в результате чего общая численность внутренне перемещенных лиц удвоилась до 4,5 млн человек. Как и в других странах, затронутых конфликтом, перемещение населения в Демократической Республике Конго носит затяжной характер, ограничивая возможности внутренне перемещенных лиц и принимающих их общин и оставляя перемещенных лиц один на один с угрозой причинения им долговременного вреда. В Судане, несмотря на сокращение в 2017 году масштабов перемещения населения в Дарфуре и других районах, внутренне перемещенные лица продолжают сталкиваются с непрекращающимся насилием, включая убийства и изнасилования. В Сомали в 2017 году отмечен рост принудительных выселений, которые затронули примерно

200 000 внутренне перемещенных лиц при общей численности перемещенного населения в 2,1 млн человек.

18. По состоянию на конец 2017 года внутреннему перемещению подверглись порядка 1,9 млн южносуданцев, причем многие из них неоднократно. Милитаризация лагерей и поселений внутренне перемещенных лиц в Южном Судане, равно как и в Демократической Республике Конго, Ираке, Нигерии и Центральноафриканской Республике, указывает на необходимость сохранения гражданского и гуманитарного характера лагерей и поселений. Еще 2,4 млн южносуданцев бежали за границу, причем Уганда принимает свыше миллиона из них, помимо беженцев из Демократической Республики Конго и Бурунди.

19. Уганда, Турция, Пакистан, Ливан и другие страны, принимающие большое количество беженцев, продолжают оказывать значительную поддержку беженцам. В будущем глобальном договоре о беженцах необходимо усилить международные меры реагирования на массовые перемещения беженцев, в том числе путем облегчения бремени, ложащегося на принимающие страны, удовлетворения потребностей беженцев и принимающих общин и изыскания долгосрочных решений. Кроме того, отмечаемая в 2018 году двадцатая годовщина принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны призвана ознаменовать собой консолидацию усилий государств-членов, Организации Объединенных Наций и других соответствующими сторон в целях усиления мер реагирования на внутреннее перемещение населения. Речь идет об улучшении понимания перемещения городского населения и об активизации мер реагирования на затяжное внутреннее перемещение.

## C. Факторы, ограничивающие гуманитарный доступ

20. В 2017 году повсеместные и сохраняющиеся препятствия гуманитарному доступу ставили под угрозу гуманитарные операции, проводимые в связи с несколькими конфликтами, и способность пострадавшего населения удовлетворять свои элементарные потребности. Помимо активных боевых действий и логистических трудностей, наиболее серьезными ограничивающими факторами являлись бюрократические препоны и нападения на гуманитарный персонал.

21. Сообщалось о бюрократических препонах в нескольких затронутых конфликтами районах, включая Ирак, Йемен, Мали, Мьянму, Нигерию, оккупированную палестинскую территорию, Сирийскую Арабскую Республику, Судан, Украину, Чад и Южный Судан. На оккупированной палестинской территории гуманитарный доступ в сектор Газа был по-прежнему ограничен по соображениям безопасности, что повлекло за собой ухудшение гуманитарной ситуации и поставило под угрозу доступ к основным услугам и медицинскому обслуживанию. Показатель своевременного утверждения заявок на выдачу палестинцам разрешений на выезд из Газы через Израиль, в том числе по гуманитарным причинам, сократился до 54 процентов — самого низкого уровня за десятилетие. В не контролируемых правительством районах Донецкой и Луганской областей на востоке Украины введение фактическими властями дополнительных требований в отношении регистрации для целей подготовки гуманитарных программ и мероприятий усложнило и без того обременительную процедуру.

22. На гуманитарную деятельность продолжали влиять меры по борьбе с терроризмом, в том числе в результате применения длительных административных процедур и законодательных актов, устанавливающих уголовную ответственность за определенные виды деятельности, необходимые для осуществления гуманитарных операций. Разрабатывая и осуществляя контртеррористические меры в соответствии с нормами международного права, государства-члены

должны выполнять свои задачи в сфере безопасности при одновременном обеспечении принципиальной гуманитарной деятельности. Одним из важных примеров этого является принятая в марте 2017 года директива Европейского союза о противодействии терроризму, которая выводит из сферы своего применения гуманитарную деятельность, осуществляемую беспристрастными гуманитарными организациями, получившими международно-правовое признание[1].

23. Особую озабоченность вызывает использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны, который запрещен международным гуманитарным правом. Осады и блокады оказывают губительное воздействие на гражданское население. В Сирийской Арабской Республике, например, по состоянию на конец 2017 года в девяти осажденных районах проживало порядка 420 000 человек и еще 2,9 млн человек находились в труднодоступных районах. Из указанного количества лишь 820 000 человек получали некоторую помощь в течение года.

24. В Йемене чрезвычайно сложной задачей в 2017 году являлось оказание помощи нуждающимся, из которых почти 7 млн человек находились на грани голода. Несмотря на то, что ограничения, введенные коалицией по восстановлению законности во главе с Саудовской Аравией, были сняты в конце ноября, часть их оставалась в силе до конца года, препятствуя передвижению гуманитарного персонала и заходу коммерческих судов с гуманитарными грузами в порт Ходейда.

25. Такие методы усугубляют ситуации продовольственной нестабильности и голода. Угроза всеобщего голода, которая снижалась на протяжении более чем двух десятилетий, вновь возрастает, и конфликты квалифицируются в качестве главной причины обращения вспять этой тенденции. Десять из 13 крупных продовольственных кризисов в 2016 году были вызваны конфликтами[2]. Соблюдение норм международного гуманитарного права и права в области прав человека является непременным условием обеспечения защиты затронутого конфликтами гражданского населения от голода.

## D. Нападения на гуманитарных работников и их имущество

26. Насилие в отношении гуманитарных работников — зачастую из числа национальных сотрудников — или их задержание или похищение по-прежнему препятствовали осуществлению гуманитарных операций в Афганистане, Демократической Республике Конго, Йемене, Ливии, Мали, Сирийской Арабской Республике, Сомали, Центральноафриканской Республике, Чаде и Южном Судане. В Демократической Республике Конго за одну только вторую половину 2017 года сообщалось о 389 инцидентах в сфере безопасности, ограничивавших доступ к гуманитарной помощи более чем 1 миллиону человек. В Южном Судане в 2017 году было убито 30 гуманитарных работников. В Сомали подверглись насилию 116 гуманитарных работников, из которых 16 человек погибли и 31 человек был похищен. В Мали количество инцидентов в области безопасности, связанных с сотрудниками гуманитарных организаций, практически удвоилось — с 68 инцидентов в 2016 году до 135 в 2017 году. Поступали также сообщения о разграблении имущества гуманитарных организаций в этих и других случаях.

[1] См. directive (EU) 2017/541, para. 38.

[2] См. Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Food Programme, *Monitoring Food Security in Countries with Conflict Situations,* issue No. 3 (January 2018)

## E. Нападения и другие посягательства на медицинские миссии

27. В отчетный период наблюдалось продолжение нападений на медицинских работников, пациентов, медицинские объекты, имущество и транспорт, а также вмешательство в оказание беспристрастной медицинской помощи. Инциденты включали прямые нападения на медицинский персонал и медицинские учреждения; изъятие предметов медицинского назначения из гуманитарных грузов, перевозимых автоколоннами, и со складов; использование медицинских учреждений в военных целях; и угрозы применения правовых или иных санкций за оказание медицинской помощи больным или раненым комбатантам оппозиционных сил. За 2017 год Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) зафиксировала 322 нападения в странах, затронутых конфликтами, включая Афганистан, Демократическую Республику Конго, Ирак, Ливию, Мали, Нигерию, Сирийскую Арабскую Республику, Сомали, Судан, Центральноафриканскую Республику и Южный Судан. В результате таких нападений погибли 242 и были ранены 229 человек из числа медицинских работников и пациентов.

28. В Центральноафриканской Республике в 2017 году были совершены нападения на 18 медицинских учреждений, в результате которых погибли семь медицинских работников. Кроме того, поступали сообщения о том, что негосударственные вооруженные формирования захватывают медицинские учреждения и не дают машинам скорой помощи доставлять раненых и больных. Такая же ситуация наблюдалась и в Ливии, где было совершено 16 нападений на медицинские учреждения и создавались препятствия работе санитарного транспорта, а также имели место случаи нападения на медицинский персонал и похищения его. В Сирийской Арабской Республике Организацией Объединенных Наций было подтверждено 112 нападений на медицинские учреждения и медицинских работников и из межучрежденческих автоколонн, следовавших по трансграничным маршрутам, за год было изъято 645 000 предметов медицинского назначения. В Афганистане, помимо нападений на медицинских работников, вынуждено закрывались 147 медицинских учреждений после поступления угроз со стороны вооруженных групп. Продолжительность таких закрытий составляла от нескольких часов до нескольких месяцев, что сказывалось на доступе к медицинским услугам десятков тысяч человек. По оценкам ВОЗ, в 2017 году свыше 730 000 афганцев не имели возможности пользоваться необходимыми медицинскими услугам, и при этом 65 процентов от указанного числа составляли женщины.

29. Я с удовлетворением отмечаю усилия государств-членов по осуществлению резолюции 2286 (2016), касающейся защиты раненых и больных, медицинского персонала и гуманитарного персонала, выполняющего исключительно медицинские обязанности, его транспортных средств и оборудования, а также больниц и других медицинских учреждений, и выполнению рекомендаций моего предшественника. Под совместным председательством Канады и Швейцарии неофициальная «группа друзей резолюции 2286 (2016)» стремится мобилизовать инициативу в интересах обеспечения защиты в связи с выполнением медицинских задач и занимается продвижением этого вопроса в Генеральной Ассамблее и Совете по правам человека. В октябре 2017 года 12 государств-членов, включая Францию, подписали подготовленную под руководством Франции декларацию о защите гуманитарного и медицинского персонала в условиях конфликта. Субъекты Организации Объединенных Наций продолжают поддерживать эти усилия. Так, ВОЗ разворачивает систему наблюдения для сбора данных о нападениях на медицинские учреждения.

30. На национальном уровне продолжали предприниматься усилия по развитию сотрудничества и обмена информацией между заинтересованными сторонами и по согласованию и осуществлению мер предосторожности. Национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и Международный комитет Красного Креста (МККК) проводили работу с правительствами в целях принятия законов, предусматривающих защиту медицинских учреждений и уважение эмблематики Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Такое развитие событий следует приветствовать, хотя можно сделать еще многое для того, чтобы обеспечить соблюдение соответствующего законодательства и привлечение к ответственности за его нарушение; повысить эффективность сбора данных; содействовать обмену информацией о передовом опыте в деле осуществления резолюции 2286 (2016), в том числе в столицах и по линии региональных форумов; и обеспечить учет необходимости защиты медицинских учреждений в мерах по наращиванию потенциала сил партнеров и в рамках военной доктрины и учебной подготовки.

## F. Лица, пропавшие без вести

31. Число лиц, по-прежнему числящихся пропавшими без вести в ходе вооруженных конфликтов, вызывает тревогу. Стороны не принимают мер ни к недопущению того, чтобы люди пропадали без вести, ни к увеличению шансов на учет пропавших без вести, ни к уважению права семей знать о судьбе и местонахождении их пропавших без вести родственников. В 2017 году МККК приступил к осуществлению четырехлетнего проекта по разработке профессиональных стандартов и практики в отношении пропавших без вести лиц и их семей. Стороны конфликта и государства-члены должны обеспечить осуществление норм права применительно к пропавшим без вести лицам.

## G. Привлечение к ответственности за нарушения

32. Основополагающее значение для обеспечения соблюдения норм международного права является привлечение к ответственности за нарушения. За отчетный период произошли положительные изменения в расследованиях и судебном преследовании на национальном уровне, в том числе посредством осуществления универсальной юрисдикции. Специализированные подразделения по расследованию военных преступлений в ряде европейских и других государств, осуществили расследование или уголовное преследование по делам 126 лиц, подозревавшихся в совершении международных преступлений, в результате чего было вынесено 13 обвинительных приговоров[3]. Смешанные суды также призваны сыграть важную роль в привлечении к ответственности лиц, виновных в совершении серьезных нарушений. Я с удовлетворением отмечаю прогресс, достигнутый в 2017 году в плане обеспечения функционирования Специального уголовного суда в Центральноафриканской Республике. Несмотря на эти изменения, сохраняется необходимость принятия безотлагательных согласованных мер по привлечению к ответственности на национальном уровне.

33. В тех случаях, когда на национальном уровне не принимается никаких мер, привлечение виновных к ответственности могут обеспечить международные следственные и судебные механизмы. Осуждение в прошлом году Международным трибуналом по бывшей Югославии Ратко Младича за геноцид, военные

[3] См. Trial International, *Make Way for Justice #4: Momentum towards Accountability: Universal Jurisdiction Annual Review 2018* (2018).

преступления и преступления против человечности более чем через 20 лет после их совершения является напоминанием о силе международного правосудия и исключительно важной роли Трибунала в его формировании. С момента своего создания в 1993 году до завершения работы в 2017 году Трибунал осудил 90 лиц за геноцид, военные преступления и преступления против человечности, придав импульс судебным преследованиям на национальном уровне. Дело уголовного правосудия является долгосрочным процессом и заслуживает нашей полной поддержки.

## H. Операции Организации Объединенных Наций в пользу мира и защита гражданских лиц

34. Операции Организации Объединенных Наций в пользу мира являются важным инструментом защиты гражданских лиц в некоторых из вышеупомянутых ситуаций. При осуществлении деятельности во все более сложных условиях защита гражданского населения стала одной из наиболее важных задач многих миротворческих миссий. Осуществляемая деятельность включает в себя оказание поддержки в соблюдении местных соглашений о мире в Центральноафриканской Республике, обеспечение физической защиты тысяч гражданских лиц в Южном Судане и быстрое развертывание в тех районах Демократической Республики Конго, где гражданские лица потенциально могут подвергнуться угрозе физического насилия. Регулярное предоставление информации о потерях среди гражданского населения операциями Организации Объединенных Наций в пользу мира в Афганистане, Ираке, Ливии и Сомали содействует целенаправленной информационно-пропагандистской работе, призванной изменить поведение сторон конфликта.

35. Миротворческие миссии Организации Объединенных Наций сталкиваются с новыми условиями и обстоятельствами, включая комплексные и асимметричные угрозы и насилие по политическим мотивам, которые бросают вызов традиционным подходам к защите. Миссии продолжают применять новаторские методы, и мы помогаем им в этом путем пересмотра нашей политики по защите гражданского населения в ходе миротворческих операций и разработки политики по предотвращению сексуального насилия и реагирования на него в условиях конфликта. Усилия по улучшению показателей эффективности включают в себя новые директивы и учебную подготовку военнослужащих и сотрудников полиции по вопросам защиты детей и гражданских лиц, а также составление оперативного руководства для сотрудников по вопросам защиты детей в рамках операций в пользу мира.

36. Важность мандата на защиту находит свое отражение в усилении акцента на ответственности старшего руководства за его выполнение и моей приверженности расследованию сообщений о неудовлетворительной работе миротворцев. Она отражается также в независимых обзорах всех миссий по поддержанию мира, призванных проверить их соответствие поставленным задачам. Кроме того вопросу о защите гражданских лиц уделяется большое внимание в последнем докладе о повышении безопасности миротворцев Организации Объединенных Наций (“Improving security of United Nations peacekeepers: we need to change the way we are doing business”), в котором содержатся важные рекомендации относительно улучшения показателей работы.

37. Для повышения эффективности работы миротворцев требуется также готовность государств-членов достичь консенсус в отношении формулировок и последствий задач по поддержанию мира, включая внесение ясности в части ожиданий миротворцев и признание ситуаций, которые могут находиться за пределами их возможностей в плане реагирования. Для этого также требуется приверженность доноров обеспечению того, чтобы миссии располагали соответствующими ресурсами, а также готовность стран, предоставляющих войска, направлять контингенты, способные выполнять эту сложную задачу. И наконец, для обеспечении защиты в рамках операций по поддержанию мира требуется готовность принимающих государств и сторон конфликта выполнять свою юридическую обязанность по защите гражданских лиц и обеспечивать миротворцам возможность выполнять свой мандат.

# III. Повторный анализ первой приоритетной задачи в области защиты — упрочение соблюдения норм международного права и поощрение передовой практики сторон конфликта

38. Как отмечалось в моем предыдущем докладе, ужасающие страдания гражданских лиц значительно облегчатся, если воюющие стороны будут соблюдать применимые нормы международного гуманитарного права и права в области прав человека и если третьи государства примут необходимые меры к обеспечению соблюдения закона, как того требуют нормы международного гуманитарного права. Поскольку боевые действия в ходе конфликтов все чаще ведутся в густонаселенных городах, что может негативно сказаться на жизни десятков миллионов людей в будущем, задача по упрочению соблюдения норм права и поощрению передовой практики, пожалуй, никогда не была столь актуальной, как сегодня.

## A. Защита гражданских лиц и гражданских объектов при ведении боевых действий в городах

39. В настоящее время конфликтами в городах затронуто более 50 миллионов человек. Этот показатель, по всей вероятности, будет расти по мере урбанизации и по мере того, как стороны конфликта, в частности негосударственные вооруженные формирования, будут стремиться воспользоваться городской средой для изменения соотношения сил между собой и регулярной армией и осложнения усилий государства по защите гражданских лиц.

40. Соблюдение норм права и защита гражданских лиц в таких ситуациях являются и будут оставаться существенным и серьезным вызовом для сторон конфликта. Это обусловлено высокой плотностью гражданского населения; возможностью внезапного и непредвиденного присутствия гражданского населения среди комбатантов; смешением комбатантов и гражданских лиц, а также военных и гражданских целей, которое может быть порой преднамеренным; уязвимостью в плане причинения ущерба и взаимозависимостью основных объектов инфраструктуры, таких как системы водо- и энергоснабжения, которые имеют исключительно важное значение для благополучия мирного населения; и вероятностью крупного оттока гражданского населения, нуждающегося в немедленной защите и поддержке, включая доступ к специализированной травматологической помощи и другим медицинским услугам.

**Применение оружия взрывного действия в населенных районах**

41. Особую озабоченность вызывает широкое применение в городах авиационных бомб, артиллерии, минометов, неуправляемых ракет, самодельных взрывных устройств и другого оружия взрывного действия и его последствия для гражданского населения. По имеющимся сообщениям, в 2017 году из общего количества убитых и раненых в результате применения оружия взрывного действия в 42 972 человека потери среди гражданского населения составили 31 904 человека, т.е. три из каждых четырех жертв, что представляет собой увеличение на 38 процентов по сравнению с 2016 годом. В тех случаях, когда оружие взрывного действия применялось в населенных районах, на гражданское население приходилось 92 процента потерь. В Сирийской Арабской Республике, Ираке и Афганистане было отмечено наибольшее количество жертв среди гражданского населения, причем основными фактором таких потерь являлось применение оружия взрывного действия воздушного базирования, за которым следовали самодельные взрывные устройства и оружие наземного базирования[4].

42. Эта статистика вызывает тревогу и обусловливает необходимость принятия безотлагательных международных мер для решения этой проблемы. Такая необходимость становится еще более настоятельной, если учесть документально подтвержденные резонансные или долгосрочные разрушительные последствия применения оружия взрывного действия в населенных районах, которые в целом предсказуемы и должны приниматься во внимание при планировании и проведении военных операций. Как было отмечено в последние годы, в частности в Афганистане, Ираке, Йемене, на оккупированной палестинской территории, в Сирийской Арабской Республике и Украине, последствия боевых действия для гражданских объектов включают массированное разрушение жилых домов, больниц, школ, производственных зданий и важнейших объектов инфраструктуры с резонансным воздействием на системы водо- и энергоснабжения, которое повышает опасность распространения болезней и продовольственной нестабильности. Гражданское население подвергается перемещению, может быть лишено доступа к жизненно необходимой и иной помощи и остается незащищенным от дальнейшего насилия. В жилых и других районах городов остаются смертоносные взрывоопасные пережитки войны и самодельные взрывные устройства, обнаружение и обезвреживание которых является трудоемким и дорогостоящим процессом, который может препятствовать доступу к основным услугам и возвращению перемещенных лиц. В долгосрочной перспективе прогресс в достижении целей в области устойчивого развития утрачивается, а то и обращается вспять, а потребности в восстановлении и связанные с ним издержки являются чрезмерным. Я вновь призываю все стороны конфликта избегать применения оружия взрывного действия с большой зоной поражения в населенных районах.

43. Я с удовлетворением отмечаю растущий интерес к этой проблеме со стороны Высоких Договаривающихся Сторон Конвенции о конкретных видах обычного оружия, а также со стороны 19 государств, которые приняли коммюнике на африканском региональном совещании по вопросам защиты гражданских лиц от применения оружия взрывного действия в населенных районах, состоявшемся в ноябре 2017 года в Мапуту. Это подтверждает необходимость принятия соответствующих мер на национальном, региональном и глобальном уровнях, в том числе во избежание применения оружия взрывного действия с большой зоной поражения в населенных районах, и подготовки политической декларации по этой проблеме. Предпринимаемые многосторонние усилия,

---

[4] См. Action on Armed Violence, *Explosive Violence Monitor 2017* (April 2018).

включая проходящий под руководством Австрии процесс выработки политической декларации и инициатива Германии по обсуждению этой проблемы в рамках Конвенции о конкретны видах обычного оружия, требуют конструктивного участия всех государств-членов. Прогресс в осуществлении этих инициатив обеспечит важное признание этой проблемы и обяжет государства-члены принять конкретные меры к ее решению.

44. В 2017 году Управление по координации гуманитарных вопросов опубликовало подборку по военной политике и практике в области применения оружия взрывного действия в населенных районах. На основе тактических директив, разработанных бывшими Международными силами содействия безопасности (МССБ) для Афганистана, и руководящего документа Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) о ведении огня с закрытых огневых позиций подборка демонстрирует, как военные усилили защиту гражданского населения путем ограничения применения оружия взрывного действия в определенных обстоятельствах, не жертвуя при этом эффективностью действий миссии. Результаты проведенного исследования свидетельствуют о том, что тактические директивы МССБ и другие реформы не подрывали защиту сил и не давали негосударственным вооруженным группам никаких значительных военных преимуществ[5] и что эффективность действий миссий повысилась[6].

45. Некоторые негосударственные вооруженные группы также приняли методы, призванные уменьшить последствия применения оружия взрывного действия для гражданских лиц. К их числу относятся заблаговременное предупреждение; рассмотрение тактических альтернатив применению оружия взрывного действия; и использования наблюдателей для обеспечения точного наведения на военные цели[7].

## B. Основополагающая юридическая обязанность по обеспечению уважительного отношения к гражданскому населению и его защите и общая заинтересованность в этом

46. Уважительное отношение к гражданскому населению и гражданским объектам и их защита при ведении боевых действий являются прежде всего юридической обязанностью всех сторон конфликта, за невыполнение которой они должны привлекаться к ответственности. Некоторые вооруженные компоненты признали, что соблюдение закона и защита гражданских лиц являются важной составляющей эффективности миссий. Это явилось одним из главных уроков, извлеченным МССБ и АМИСОМ и повлекшим за собой вышеупомянутые реформы[8], и нашло свое отражение в текущей военной политике[9]. Это также проявляется в практике некоторых негосударственных вооруженных групп[10].

---

[5] См. C. Kolenda, R. Reid, M. Retzius and C. Rogers, *The Strategic Costs of Civilian Harm: Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts* (Open Society Foundations, June 2016).

[6] См. замечания Ларри Льюиса в адрес Межпартийной парламентской группы по БПЛА, 12 июля 2017 года, с материалом можно ознакомиться по адресу http://appgdrones.org.uk/wp-content/uploads/2014/08/Prepared-comments-Larry-Lewis.pdf.

[7] См. Geneva Call, *In Their Words* (2017).

[8] См. Kolenda et al., *The Strategic Costs of Civilian Harm,* and Lewis.

[9] См., например, Department of the Army, *Protection of Civilians (*ATP 3-07.6) (2015); United States Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-0: Joint Operations* (2017); Department of the Army/United States Marine Corps, *Urban Operations* (ATP 3-06 MCTP 12-10B) (2017); and European Union Military Committee, *Avoiding and Minimizing Collateral Damage in European Union-Led Military Operations* (EEAS(2015) 772 REV 8) (2016), paras. 8-9.

[10] См. Geneva Call, *In Their Words*

47. Соблюдение закона и эффективная защита гражданских лиц имеют прямое отношение к более широким усилиям государств-членов по борьбе с терроризмом и предупреждению воинствующего экстремизма. В этой связи в Плане действий по предупреждению воинствующего экстремизма содержится призыв к государствам-членам обеспечить, чтобы применение военной силы для противодействия распространению насильственных экстремистских групп в полной мере соответствовало нормам международного гуманитарного права и права в области прав человека. В резолюции 70/291 Генеральной Ассамблеи государства-члены подчеркнули также, что, когда усилия по борьбе с терроризмом нарушают международное право, включая международное гуманитарное право и право в области прав человека, это не только подрывает отстаиваемые ими ценности, но и может повлечь за собой дальнейший рост воинствующего экстремизма, который может служить питательной средой для терроризма. В недавно подготовленном исследовании по вопросам воинствующего экстремизма в Африке отмечается, что, хотя недостаток образования и нищета влияют на радикализацию, в большинстве случаев последней каплей все же являются акт государственного насилия и злоупотребление властью, включая пренебрежение международным правом[11].

48. Соблюдение закона и защита гражданских лиц имеют также исключительно важное значение с точки зрения восстановления мира и предотвращения расширения и возобновления конфликтов. Значительные потери среди гражданского населения в сочетании с разрушением целых городов и поселков и последующим перемещением населения, как мы наблюдаем это сегодня, влекут за собой множество крайне негативных гуманитарных, связанных с развитием, социальных, политических и иных последствий. В результате этого конфликт лишь приобретает хронический характер, что подрывает перспективы будущего мира и стабильности в странах и, возможно, в соответствующих регионах.

## C. Разработка эффективной политики и практики на национальном и региональном уровнях

49. Меня обнадеживает стремление целого ряда субъектов на национальном и региональном уровнях вовлекать и поддерживать государства-члены и их вооруженные силы, а также негосударственные вооруженные группы в целях усиления защиты и повышения уважения закона и разработки передовой практики.

50. Например, в октябре 2017 года правительство Афганистана приняло национальную политику предотвращения жертв среди гражданского населения и уменьшения их числа, которая была разработана при содействии Организации Объединенных Наций и Центра поддержки гражданских лиц в условиях конфликта. Сообщается, что решимость правительства ослабить воздействие конфликта на гражданское население способствовала сокращению числа погибших и раненых среди гражданского населения в результате военных и полицейских операций в 2017 году.

51. Аналогичное участие Центра поддержки гражданских лиц в условиях конфликта и других организаций имело место в связи с разработкой правительством Нигерии национальной политики уменьшения ущерба, причиняемого гражданскому населению, и созданием в Управлении гражданского и военного сотрудничества вооруженных сил Украины группы по уменьшению числа жертв среди гражданского населения. Следует также упомянуть о сложившейся практике привлечения сторон конфликта, которые перечислены в моих докладах о детях

[11] См. United Nations Development Programme, *Journey to Extremism in Africa* (2017), p. 73.

и вооруженных конфликтах, в целях разработки и осуществления планов действий, направленных на прекращение вербовки и использования детей вооруженными группами. На сегодняшний день 28 перечисленных сторон подписали 29 планов действий, касающихся предотвращения шести нарушений в отношении детей, а именно убийства детей и нанесения им увечий, вербовки и использования детей в качестве солдат, сексуального насилия в отношении детей, похищения детей, нападений на школы и больницы и отказа в доступе.

52. Подчеркивая важную роль национальных законодателей и политиков в усилении защиты гражданских лиц, Конгресс Соединенных Штатов Америки закрепил в Законе о расходах на национальную оборону в 2017 финансовом году важные требования, касающиеся защиты, частично откликнувшись на рекомендации организации «Интерэкшн» и других базирующихся в Соединенных Штатах неправительственных организаций (НПО). Эти требования включали доклад с подробным изложением планов Министерства обороны по расширению программ помощи в области безопасности, включая меры по предотвращению и уменьшению ущерба, причиняемого гражданскому населению, и требование о представлении Министерством обороны ежегодного доклада о жертвах среди гражданского населения в результате военных операций Соединенных Штатов, включая дату, место и тип операции, в результате которой они пострадали. Министерство должно также представлять информацию о порядке расследования случаев гибели гражданского населения и предпринимаемых им шагах в целях уменьшения ущерба, причиняемого гражданскому населению, и при подготовке доклада принимать во внимание достоверные сообщения о жертвах среди гражданского населения, поступаемые от НПО и из других открытых источников. Это является одним из примеров практического шага на пути повышения транспарентности и усиления защиты гражданских лиц.

53. На региональном уровне Организация Объединенных Наций поддерживает разработку рамочного механизма обеспечения соблюдения требований для предотвращения возможных нарушений международного права Объединенными силами Сахельской группы пяти и реагирования на них. Он включает меры, связанные с отбором и проверкой подразделений и персонала; группу по вопросам планирования Организации Объединенных Наций-Объединенных сил для поддержки планирования и проведения операций и меры предосторожности в целях предотвращения ущерба, причиняемого гражданскому населению; проведение ретроспективного анализа инцидентов, повлекших жертвы среди гражданского населения; и создание механизмов мониторинга, отчетности и подотчетности.

54. Что касается негосударственных вооруженных групп, то на настоящий момент 17 таких групп подписали планы действий с Организацией Объединенных Наций в целях прекращения вербовки и использования детей-солдат. Кроме того, «Обязательственный акт» Женевского призыва, в соответствии с которым такие группы обязуются уважать конкретные гуманитарные нормы, касающиеся, например, запрещения использования противопехотных мин и сексуального насилия, и нести ответственность за их осуществление, дал конкретные результаты, включая уничтожение крупных запасов противопехотных мин и освобождение детей-солдат. В 2017 году в рамках Женевского призыва подготовку по международному гуманитарному праву прошли 1300 членов 29 вооруженных групп. Позже в 2018 году Управление по координации гуманитарных вопросов и представители Женевского призыва проведут совещание экспертов по использованию негосударственными субъектами оружия взрывного действия в населенных районах в рамках продолжающихся усилий по поощрению таких групп предотвращать ущерб, причиняемый гражданскому населению.

# IV. Активизация деятельности по выполнению связанной с защитой приоритетной задачи I — рекомендуемые действия

55. В моем предыдущем докладе представлены несколько рекомендаций относительно повышения уважения к нормам международного права и поощрения соблюдения сторонами конфликта добросовестной практики. Исходя из этого, я рекомендую государствам-членам следующие дополнительные конкретные меры в целях дальнейшей активизации деятельности по выполнению связанной с защитой приоритетной задачи I.

**Мера 1: Разработка национальной рамочной стратегии защиты гражданских лиц**

56. Для обеспечения эффективного осуществления норм международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека государства-члены должны разработать национальную рамочную стратегию, которая была бы основана на передовой практике и определяла четкие институциональные полномочия и обязанности по защите гражданских лиц и гражданских объектов при ведении военных действий. Это особенно актуально, и не в последнюю очередь из-за возрастающего числа конфликтов в городах и стремления некоторых вооруженных формирований, ведущих операции в городах, использовать воздушные средства и силы партнеров, ограничивая при этом развертывание наземных сил. Это может ограничить доступ к надежным разведданным, точность выбора цели, оценку сопутствующего ущерба и осуществление после нападения ответных мер в связи с ущербом, причиненным гражданскому населению. Такие обстоятельства требуют дополнительных шагов со стороны заинтересованных сторон с тем, чтобы гражданские лица и гражданские объекты не были обременены последствиями военных действий. С учетом этого и как об этом подробно говорится в приложении, национальная рамочная стратегия защиты гражданских лиц должна включать излагаемые ниже минимальные элементы.

57. Во-первых, необходимо включать упреждающий подход к уменьшению ущерба, причиняемого гражданскому населению, и принимать в этой связи ответные меры. Это будет подчеркивать ответственность руководства за защиту гражданских лиц и формирование и поддержание организационной культуры, при которой первоочередное внимание уделяется уменьшению ущерба, причиняемого гражданскому населению. Это также обеспечит создание конкретных возможностей для отслеживания и анализа заявленного ущерба, причиненного гражданскому населению, реагирования на него и извлечения уроков в этой связи, а также совместного планирования гражданскими лицами и военными мер по защите гражданского населения, в том числе в контексте операций коалиции.

58. Учитывая высокий уровень ущерба гражданскому населению и другие более заметные негативные последствия использования оружия взрывного действия, имеющего большую зону поражения в поселках, городах и других населенных пунктах, а также вероятность того, что такое использование может являться нарушением запрета на неизбирательные и несоразмерные нападения, рамочная стратегия должна также включать четкую презумпцию неиспользования такого оружия. Этот подход необходимо дополнительно уточнить в конкретной оперативной политике, которая будет включать тактические альтернативы такому использованию, и необходимо принять конкретные меры для предотвращения причинения ущерба гражданскому населению в тех случаях, когда использование может быть неизбежным.

59. Во-вторых, рамочная стратегия должна быть направлена на усиление защиты гражданских лиц силами партнеров. Оказание помощи в области безопасности партнерам, действия которых нарушают международное гуманитарное право, может привести к возникновению потенциальных правовых и репутационных рисков для государства, оказывающего такую помощь. Такие действия чреваты также риском усиления существующих политических и других претензий, которые могут лежать в основе конфликта и подрывать усилия по обеспечению устойчивого мира. Предотвращение таких рисков означает содействие защите гражданских лиц силами партнеров и обеспечение соблюдения ими закона. С этой целью в рамочной стратегии будут определяться масштабы и средства взаимодействия с партнерами, устанавливаться четкие каналы связи, обеспечиваться регулярный диалог между сторонами по всем гуманитарным вопросам и определяться условия, при которых оказание помощи будет приостанавливаться.

60. В-третьих, рамочная стратегия должна служить основой для разработки и принятия законодательства, в соответствии с которым условием экспорта оружия является уважение международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека и требуются предшествующие экспорту оценки риска незаконного использования и мониторинг конечного использования. Несколько государств-членов уже приняли жесткие меры контроля за их экспортом оружия. В конце 2017 года 92 государства-члена стали участниками Договора о торговле оружием. Я хотел бы настоятельно призвать другие государства последовать их примеру.

61. В-четвертых, учитывая возрастающее число конфликтов в городах, рамочная стратегия должна служить основой для создания специальных школ подготовки по вопросам ведения военных действий в городских условиях и расширения подготовки на основе сценариев. Это позволит военнослужащим лучше подготовиться к защите гражданских лиц в городских условиях посредством поощрения более глубокого анализа особенностей и уязвимости городской среды и путей и средств защиты гражданских лиц в таких ситуациях.

### Мера 2: Усиление соблюдения установленных требований негосударственными вооруженными группами

62. Повышение уважения закона также требует изменения поведения и совершенствования действий негосударственных вооруженных групп. Профессиональная подготовка и разработка кодексов поведения, односторонних заявлений и специальных соглашений, как это предусмотрено в международном гуманитарном праве, посредством которых группы прямо обязуются выполнять свои обязательства или брать на себя обязательства, которые могут выходить за рамки того, что требуется законом, могут играть ключевую роль и их следует поощрять. Они могли бы включать указанные выше конкретные меры по уменьшению ущерба, причиняемого гражданскому населению, что имело бы практическую пользу.

63. Такие инструменты служат четким сигналом для членов групп, могут привести к установлению соответствующих внутренних дисциплинарных мер и также обеспечивают важную основу для последующих мер реагирования. Вместе с тем крайне важно, чтобы такие инструменты и предусмотренные в них обязательства и принципы включались в инструкции и доводились до сведения членов групп. Повышение уважения закона негосударственными вооруженными группами на основе диалога и разработки таких инструментов обязательно требует постоянного участия гуманитарных организаций и других соответствующих субъектов.

64. Рекомендуется, чтобы меры 1 и 2 были частью широких и скоординированных усилий по вовлечению и поддержке государств-членов и их военнослужащих, а также негосударственных вооруженных групп на национальном и региональном уровнях для разработки необходимой политики и других инструментов.

**Мера 3: Содействие соблюдению установленных требований на основе информационно-разъяснительной работы и подотчетности**

65. Разработка рамочной стратегии и других мер по осуществлению и обеспечению соблюдения международного права станет важным шагом по пути повышения эффективности защиты гражданских лиц. В то же время для продолжения усиления защиты гражданских лиц сохраняется необходимость информационно-разъяснительной деятельности на глобальном уровне.

66. В рамках такой информационно-разъяснительной работы центральное значение имеет необходимость согласованных усилий по преодолению очевидного отсутствия сопереживания и возмущения среди широкой общественности по поводу тяжелого положения гражданских лиц, затронутых конфликтом в других странах. В 2017 году с опорой на проведенную организацией «Врачи без границ» специальную кампанию «Это не мишень» во Всемирный день гуманитарной помощи было положено начало глобальным усилиям по повышению осведомленности о людских страданиях и потерях, причиной которых являются вооруженные конфликты, и к мировым лидерам был обращен настоятельный призыв принять конкретные меры, в том числе путем обеспечения повышения уважения международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека. Дальнейшие шаги включают совершенствование сбора данных и их дезагрегирования по признаку пола и возрасту для содействия проведению основанного на достоверных данных анализа тенденций, касающихся ущерба, причиняемого гражданскому населению, и улучшения публичного освещения положения в этой области.

67. В срочном порядке необходимо также уделять повышенное внимание обеспечению привлечения к ответственности за серьезные нарушения международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека, не в последнюю очередь потому, что огромное количество утверждений о таких нарушениях по-прежнему значительно превышает фактическое число расследований и уголовных наказаний. С учетом международных обязательств государств-членов я вновь обращаюсь к ним с призывом провести заслуживающие доверия и эффективные расследования заявлений о серьезных нарушениях и привлечь виновных лиц к ответственности, при необходимости при поддержке Организации Объединенных Наций. В отсутствие либо желания, либо способности сделать это ряд государств-членов прибегают к универсальной юрисдикции для преследования за совершение международных преступлений. Другие государства-члены могут пожелать рассмотреть возможность внести вклад в борьбу с безнаказанностью.

68. Для содействия решению проблем, связанных с национальным потенциалом и ресурсами, я хотел бы также настоятельно призвать более углубленно рассмотреть возможность использования смешанных судов и оказания международной помощи национальным судам. В этой связи я хотел бы повторить обращенный Советом мира и безопасности Африканского союза и Советом Безопасности настоятельный призыв к Комиссии Африканского союза и переходному правительству национального единства Южного Судана принять меры, необходимые для создания смешанного суда для Южного Судана.

69. В тех случаях, когда национальных действий недостаточно, следует более активно использовать международные механизмы. В этой связи я хотел бы настоятельно призвать государства, которые еще не сделали этого, стать участниками Римского статута Международного уголовного суда и все государства-члены поддерживать всестороннее сотрудничество с Судом.

70. Я хотел бы также настоятельно призвать государства-члены в Совете Безопасности, Генеральной Ассамблее и Совете по правам человека проявлять большую готовность отказаться от политических разногласий и предпринять согласованные действия для обеспечения привлечения к уголовной ответственности за совершение международных преступлений. Это предусматривает создание и поддержку комиссий по расследованию и других подобных механизмов или, в случае Совета Безопасности, передачу ситуаций на рассмотрение Международного уголовного суда в тех случаях, когда национальные власти не могут принять меры. Я принимаю к сведению, что несколько государств-членов, включая некоторых постоянных членов Совета Безопасности, призвали положить конец использованию права вето в ситуациях, связанных с совершением военных преступлений, преступлений против человечности или геноцида.

71. Кроме того, можно было бы рассмотреть вопрос о пользе вводимых Советом целевых санкций в качестве ответной меры на нарушения и о возможностях усиления таких санкций.

## V. Выводы

72. В настоящем докладе представлена очень мрачная картина нынешнего состояния защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте. Это картина неизмеримо тяжелых потерь для людей и общества, неизбежных последствий применения оружия без достаточной готовности всех заинтересованных сторон в полной мере уважать нормы международного гуманитарного права и право в области прав человека и обеспечивать их уважение. Доклад также дает основания для определенной надежды. В частности, разработка национальных рамочных стратегий, которые устанавливают четкие институциональные полномочия и ответственность за защиту гражданских лиц, значительно повысит уважение права, в том числе силами партнеров. То же самое можно сказать о поощрении и поддержке аналогичных инициатив среди негосударственных вооруженных групп. Но одного этого будет недостаточно.

73. В 2019 году исполнится 20 лет с тех пор, как защита гражданских лиц была включена в повестку дня Совета Безопасности во время председательства Канады. В 1999 году жестокость в Сьерра-Леоне, этническая чистка на Балканах и геноцид и перемещение в регионе Великих озер побудили Канаду поставить в Совете вопрос о защите гражданских лиц. Тогда занимавший пост министра иностранных дел Канады Ллойд Эксуорси заявил: «Содействие защите гражданских лиц в вооруженном конфликте не является второстепенным вопросом в рамках мандата Совета, касающегося поддержания международного мира и безопасности; он имеет центральное значение. Конечной целью работы Совета является гарантирование безопасности народов мира, а не только тех государств, в которых они живут».

74. Сегодня, хотя некоторые из контекстов и сторон изменились, настоящий доклад ясно показывает, что страдания мирных жителей и необходимость уважения права остаются неизменными, равно как и центральное значение защиты мандата Совета Безопасности, касающегося поддержания международного мира и безопасности. Поэтому двадцатая годовщина повестки дня, касающейся защиты гражданских лиц, является подходящим моментом для подведения итогов:

обзора достигнутых за последние 20 лет результатов; определения областей, требующих дополнительного внимания и достижения прогресса на данном этапе и в последующие годы; и определения Советом Безопасности, государствами-членами и другими субъектами будущего курса действий для дальнейшего усиления защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте. Это предполагает более широкое рассмотрение роли защиты гражданских лиц в более широком контексте предотвращения кризисов, которое в интересах миллионов людей, которые в настоящее время подвергаются насилию и перемещению во всем мире и сталкиваются с таким риском, по-прежнему остается основным приоритетом.

# Приложение

## Мера 1: национальная рамочная стратегия

Опираясь на существующую передовую практику и политику, национальная рамочная стратегия защиты должна включать изложенные ниже минимальные элементы.

### 1. Упреждающий подход к уменьшению ущерба, причиняемого гражданскому населению, и принятию мер реагирования

#### Руководство, культура и профессиональная подготовка

В рамочной стратегии должно особо подчеркиваться важнейшее значение руководства для защиты гражданского населения от причинения ему ущерба. Это предполагает необходимость того, чтобы руководители (как гражданские, так и военные) на всех уровнях понимали свои юридические обязательства защищать гражданских лиц и гражданские объекты и важность этого для эффективных операций миссии и распространяли соответствующую информацию среди своих подчиненных; и обеспечивали существование в их организациях культуры, при которой первоочередное внимание уделяется уменьшению ущерба, причиняемого гражданскому населению. Это также предполагает обеспечение ответственности руководителя за выполнение этих обязанностей. Для содействия поддержанию таких условий в рамочной стратегии должны быть предусмотрены целенаправленные, итеративные и дифференцированные учебные модули по защите гражданских лиц и уменьшению ущерба, причиняемого гражданскому населению, в рамках системы профессиональной военной подготовки, а также подготовки отдельных подразделений на оперативном уровне.

#### Учет пострадавших среди гражданского населения, представление докладов и принятие соответствующих мер

В рамочной стратегии также должны указываться конкретные возможности, стандарты и методология учета, анализа и реагирования на заявления об ущербе, причиненном гражданскому населению, например, в соответствии с порядком работы группы Международных сил содействия безопасности по сбору данных о потерях среди гражданского населения. Такие возможности следует использовать для проведения оценок, на основе которых выявляются факторы, по причине которых возникают потери среди гражданского населения, и информирования о внесении необходимых корректировок в текущие и будущие операции. Необходимо предусмотреть использование надежных данных от третьих сторон (местных и национальных должностных лиц, подразделений Организации Объединенных Наций и гражданского общества) и регулярную публичную отчетность о количестве заявлений, мерах реагирования и их результатах, в том числе в контексте операций коалиции.

В рамочной стратегии также должна быть обозначена процедура реагирования после инцидентов, включая расследование и преследование за совершение серьезных нарушений, транспарентное сообщение результатов и предоставление жертвам и их семьям помощи после причинения ущерба.

### Совместное планирование и взаимодействие с партнерами

Рамочная стратегия должна усиливать совместное планирование гражданских и военных структур, касающееся защиты гражданских лиц в конкретных операциях, и обеспечивать регулярный диалог с гуманитарными организациями по вопросам защиты. Необходимо также дать указания относительно безопасного и ответственного взаимодействия с местными общинами и гражданским обществом в вопросах защиты. Кроме того, рамочная стратегия должна предусматривать привлечение других государств-членов, а также региональных или международных партнеров к обмену передовым опытом, включая тактику, методы и процедуры, профессиональную подготовку и оказание помощи в области безопасности.

### Презумпция неприменения оружия взрывного действия в населенных пунктах

Рамочная стратегия должна включать четкую презумпцию неприменения оружия взрывного действия, имеющего большую зону поражения в населенных районах, что должно быть основано на четком понимании масштаба поражения различных видов оружия взрывного действия и связанного с этим риска для гражданского населения в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Такое понимание предполагает учет технических данных, касающихся ожидаемых поражающих факторов оружия в условиях конфликта; анализ практических процедур, на основе которых оружие применяется к целям в порядке оперативного использования (например, практика регистрации стрельб и захват цели в «вилку»); и понимание того, что городской ландшафт и инфраструктура влияют на выбор оружия и его эффективность.

Эту презумпцию необходимо дополнительно уточнить в конкретной оперативной политике, которая предусматривает тактические альтернативы использованию оружия взрывного действия, имеющего большую зону поражения в населенных районах, и необходимо предпринять конкретные шаги для уменьшения ущерба, причиняемого гражданскому населению, в тех случаях, когда такое использование неизбежно. В основу должны быть положены существующие оперативные стратегии и практика, включая необходимость использования высших командных полномочий для отражения повышенного риска для гражданского населения и обеспечение доступа к дополнительным разведданным, ресурсам слежения и разведки; и проведение оценки сопутствующего ущерба и оценок повреждений боевой техники. Необходимо также устранить существующие недостатки, такие как оценка сопутствующего ущерба[1].

## 2. Обязательство укреплять защиту гражданских лиц силами партнеров

В рамочную стратегию необходимо включить обязательство усиливать защиту гражданских лиц силами партнеров. Такое обязательство позволит четко определить масштаб и способы взаимодействия с партнерами, установить четкие каналы связи и обеспечить регулярный диалог между сторонами по всем гуманитарным вопросам. Необходимо проводить постоянную оценку действий партнеров через призму международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека, сообразно обстоятельствам, и осуществлять меры, способствующие усилению защиты гражданских лиц, а также проводить подготовку и обучение по вопросам правоприменения и передовой практики в

[1] L. Lewis and R. Goodman, “Civilian casualties: we need better estimates – not just better numbers”, *Just Security* (22 March 2018), available from https://www.justsecurity.org/54181/civilian-casualties-estimates-not-numbers/.

целях уменьшения ущерба, причиняемого гражданскому населению. Предоставление других видов военной подготовки, а также финансирование, передача оружия и другая военная поддержка должны зависеть от приверженности сил партнеров защите гражданских лиц и обеспечению уважения международного права и результатов такой деятельности.

**3. Обусловленность экспорта оружия уважением международного права**

Будь то в контексте помощи в области безопасности или экспорта оружия в целом, рамочная стратегия должна служить основой для принятия законодательства о необходимости предшествующих экспорту оценок риска незаконного использования. Такие оценки должны основываться на совокупном риске незаконного использования исходя из предыдущего поведения, а также возможностей и компетенции. Для этого требуется доступ к информации, необходимой для оценки того, существует ли такой риск или нет. Если оценка выявит значительный риск того, что экспортируемое оружие может быть использовано для совершения серьезного нарушения международного гуманитарного права или международных норм в области прав человека или содействия ему, то разрешение на экспорт не должно даваться. Кроме того, следует предусмотреть, чтобы экспорт оружия сопровождался оказанием специальной технической помощи в целях надлежащего правомерного использования и контроля конкретного товара.

В случае обвинений в серьезных нарушениях следует использовать «товары-ловушки» для переоценки определенных разрешений на экспорт оружия и определения вариантов предотвращения использования определенных систем вооружений. Это также может предполагать дополнительную подготовку для устранения обеспокоенности и возобновления оказания помощи.

**4. Повышение профессионального уровня военного персонала в вопросах защиты гражданских лиц во время военных действий в городах**

Учитывая возрастающее число конфликтов в городах, рамочная стратегия должна служить основой для повышения профессионального уровня военного персонала в вопросах защиты гражданских лиц во время военных действий в городах. Это должно предусматривать создание специальных школ подготовки по вопросам ведения военных действий в городских условиях и расширение подготовки на основе сценариев. Это позволит военнослужащим лучше подготовиться к защите гражданских лиц в городских условиях посредством поощрения более глубокого анализа особенностей и уязвимости городской среды и путей и средств защиты гражданских лиц в таких ситуациях, как тактические альтернативы использованию оружия взрывного действия, предвосхищение перемещения населения и реагирование на него и оказание больным и раненым, а также комбатантам неотложной помощи в районах боевых действий. В свою очередь такую полезную информацию можно будет использовать для будущих операций, профессиональной подготовки, при разработке доктрин и будущей политики. Доступ к таким ресурсам должен быть обеспечен для других воинских формирований.